

LA REGIONE VENETO DA' IL VIA ALL' INTESA FRA REGIONI DELINEATA DAL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Giorgia Lazzari

1. Con legge regionale n. 31 del 2007, la Regione Veneto ha inaugurato la via della cooperazione orizzontale tra enti autonomi, prevista dal nuovo titolo V della Costituzione, tramite ratifica dell'intesa firmata con la Provincia autonoma di Trento per favorire la cooperazione tra i territori di confine¹.

Nel caso in esame, si è fatta rigorosa applicazione dell'art. 117, comma 8, Cost., che nel contesto del principio di "leale collaborazione" tra i diversi gradi di governo, ha consacrato a livello costituzionale la cooperazione interregionale², mediante uno strumento che, per usare le parole della Corte costituzionale, garantisce la "*paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto*"³.

2. Il principio di leale collaborazione, che oggi assume valore costituzionale per l'espressa previsione che di esso viene data dall'art. 120 Cost., aveva ricevuto, già prima dell'entrata in vigore della legge di riforma del titolo V, plurimo riconoscimento da parte della giurisprudenza costituzionale, *in primis*, quale concetto regolatore dei rapporti tra Stato e Regioni.

Il principio veniva, infatti, ricavato per implicito dal riconoscimento e dalla promozione delle autonomie locali di cui all'art. 5 Cost., ravvisando l'opportunità di dar vita, in tal

¹ Non si tratta del primo esempio di collaborazione tra Regione Veneto e Provincia autonoma di Trento. Tra gli altri rileva, in relazione all'oggetto della presente analisi, la firma nel 2005 di quello che, non a caso, fu denominato "Accordo per l'esercizio di funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico interessanti i rispettivi territori" (che diede vita poi alla l.r. Veneto n. 26/2006). Non si trattava, tuttavia, di una puntuale applicazione del comma 8, dell'art. 117 Cost., nel contesto della rivisitata autonomia della Regione, bensì del mero rispetto del disposto di cui all'art. 98 del d. lgs. 112/1998, con il quale, il legislatore nazionale prevedeva un rapporto di reciproca collaborazione tra le Regioni coinvolte.

² Sull'opportunità di inquadrare l'intesa nel contesto del principio di leale collaborazione cfr. COVINO, art. 117, 8° co., in BIFULCO-CELOTTO-OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2006, 2314 ss.

³ Cfr. C. Cost. 27/2004, seppure la definizione è utilizzata in riferimento all'intesa Stato-Regioni; si esprime in maniera analoga D'ORAZIO, *Gli accordi prelegislativi tra le Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1977, 900 ss.

modo, a forme di raccordo finalizzate alla tutela di interessi comuni aventi valore costituzionale, a prescindere dall'esistenza di una espressa previsione legislativa sul punto e, soprattutto, quale contemperamento del principio di supremazia dello Stato sulla Regione⁴.

In tale contesto si inserisce il principio d'intesa che rappresenta il punto d'arrivo di un percorso che, sin dal suo esordio, ha dovuto farsi strada tra gli "angusti" confini delineati dalla Costituzione e della legislazione statale.

Ed invero, nonostante la scelta di strutturare il sistema in forma decentrata, nella carta costituzionale *ante* riforma mancava una previsione esplicita sulla cooperazione interregionale⁵ e, con i decreti delegati del 1972, si scelse di escludere dal trasferimento delle funzioni amministrative, quelle di carattere ultraregionale, di modo che il compito di individuarne opportunità e contenuto veniva, per ragioni di unitarietà, rimesso al legislatore nazionale, il quale, già negli anni '70, ne riconosceva il valore per sostenere le attività ed i servizi esercitati nei territori regionali finitimi (l. 382/1975) e per regolare gli istituti zooprofilattici, in occasione del loro trasferimento (l. 745/1975)⁶. Più vicino nel tempo è l'esempio offerto dall'art. 89 del d. lgs. 112/1998, attuativo della l. 59/1997, dove l'intesa compare quale strumento atto a regolare le concessioni di derivazione di acqua pubblica, interessanti il territorio di più Regioni.

Tale modo di concepire l'intesa emerge, peraltro, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, le cui pronunce in merito muovono da un presupposto fondamentale: l'inadeguatezza dell'ambito ultraregionale a rientrare nel novero della competenza della Regione, per gli evidenti limiti esistenti a livello territoriale, determinando, di

⁴ Cfr. C. Cost. 242/1997 e 359/1985; COVINO, 2315 ss.; CAVALERI, *Diritto Regionale*, 2006, 294 ss.

⁵ La possibilità di ricavare per implicito, nella Costituzione *ante* riforma, la titolarità in capo alle Regioni del potere di stringere accordi tra loro, viene riconosciuta da D'ORAZIO, 974 ss., il quale fa riferimento all'art. 115 Cost., che attribuiva soggettività giuridica alla Regione, riconoscendone la natura di ente autonomo ed all'art. 2 Cost., che permette di riferire il dovere di solidarietà non solo agli individui, bensì ad ogni gruppo, collettività o formazione sociale, nella quale ben poteva dirsi compresa la Regione.

⁶ Per l'analisi delle leggi in commento vedi, tra gli altri, COVINO, 2316 ss.; RIZZA, *Saggi di Diritto Pubblico*, 1995, 397 ss. e CASSESE-SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni in Italia*, in *Regioni*, 1980, 414 e ss., che ne rilevano la funzione di legittimare le Regioni all'utilizzo dell'intesa e di imporre il coordinamento interregionale, in virtù del potere di indirizzo riservato allo Stato dalla l. 281/1970.

conseguenza, la necessità dell'intervento statale atto a garantire il soddisfacimento dell'interesse sotteso all'ambito sovraregionale medesimo.

L'interesse ultraregionale, infatti, prima della riforma - la quale, introducendo lo strumento dell'intesa, ha attribuito a detto interesse rilevanza costituzionale quale concetto *ex se* - era ricompreso, o meglio equivaleva all'interesse nazionale e, come tale, era considerato, a priori, estraneo alla competenza della Regione.

Per quanto, il giudice delle leggi auspicasse il superamento di tale limite, tramite un intervento del legislatore nazionale che fosse finalizzato alla disciplina degli strumenti di cooperazione interregionale, lo stesso, seppur realizzato garantendo forme di coordinamento tra gli enti coinvolti, venne ad assumere, nei fatti, le forme della riserva statale⁷.

La scarsa attenzione ricevuta a livello costituzionale non è stata, tuttavia, puntualmente incrementata dalla legge statale, la quale ha mancato l'occasione di disciplinare la materia in modo organico⁸.

Ciò risulta, oltremodo, confermato dalla differente struttura con cui è stata delineata l'intesa tra Regioni nelle occasioni in cui se ne è presentata l'opportunità.

Mentre nella legge n. 745/1975, l'intesa, è stata configurata come una tappa obbligata dell'*iter* procedurale imposto dal legislatore statale per regolare la gestione - in comune tra più Regioni - degli istituti zooprofilattici, con la legge n. 382/1975, il suo utilizzo è stato fondamentalmente condizionato dall'imprescindibile sussistenza di un legame intrinseco tra le attività rilevanti ai fini dell'accordo interregionale ed i territori finitimi

⁷ Cfr. C. cost. 37 e 142 del 1972, 96 del 1974 dove si sottolinea che l'intervento dello Stato è necessario proprio in virtù della mancata previsione, nel diritto positivo di allora, di idonei strumenti di partecipazione congiunta delle Regioni; C. cost. 353/2001 che dichiara l'illegittimità della legge attuativa dello Statuto Speciale del Trentino Alto-Adige in materia di demanio idrico, nella parte in cui non prevede un mezzo di cooperazione interregionale idoneo a garantire l'autonomia degli enti coinvolti e come tale, lesiva del principio di leale cooperazione e, da ultimo, C. cost. 133/2005 che annulla la deliberazione della Giunta della provincia di Trento, in quanto emessa in violazione del principio di intesa espressamente previsto dalla legge di riferimento; RIZZA, 404 ss.; C. cost. 829/1988, con commento di PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità della Regione*, in *Regioni*, 1989, 1535 ss.; COVINO, 2315 ss. e PINI, *Accordi e gestioni comuni per la tutela degli interessi interregionali*, in *Regioni*, 1977, 398 ss. che ritiene necessario creare un rapporto di "osmosi" tra interesse interregionale e nazionale.

⁸ Di questo parere RIZZA, 400 ss.

delle Regioni coinvolte, come a dire che la conclusione di un'intesa era giustificata solo ove destinata a risolvere problematiche di confine⁹.

Per trovare un esempio che palesi una maggiore autonomia regionale si deve attendere qualche anno quando, in conformità alle disposizioni del d.p.r. n. 616/1977 attuativo della l. 382/1975, Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna davano vita ad un accordo interregionale per regolare la navigazione all'interno del sistema idroviario padano. In tale occasione, il legislatore prevedeva - senza imporre - l'opportunità di ricorrere all'intesa, in modo tale per cui, l'iniziativa veniva rimessa interamente alla determinazione delle Regioni interessate, libere di dare vita ad un rapporto di collaborazione reciproca¹⁰.

Dal contesto nel quale si sono inseriti i primi esempi di intese interregionali emerge chiaramente come, nel periodo antecedente l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, l'intesa non si configurava come il risultato di un'elaborazione spontanea della Regione, bensì, come una risorsa la cui opportunità - o la cui obbligatorietà - doveva essere previamente vagliata e disciplinata dal legislatore nazionale.

3. Se tale è stato l'ambito di operatività degli accordi interregionali, ben si comprende la portata innovativa della riforma costituzionale del 2001.

L'accento posto dal nuovo Titolo V sull'autonomia della Regione ha, infatti, determinato quale conseguenza diretta, il riconoscimento, su di un piano generale, di uno strumento che contribuisce alla sua realizzazione¹¹ e che, anzi, esalta la capacità politica di ciascun ente, fondandosi sull'implicito riconoscimento dell'inadeguatezza dei livelli di governo esistenti a rispondere alle esigenze trasversali e condivise da una pluralità di soggetti sottoposti ad autorità territorialmente differenti, con il risultato di

⁹ Il carattere residuale che assume l'intesa, così come disciplinata dal legislatore degli anni '70, viene messo in luce da COVINO, 2317 ss. e PINI, 399 ss.

¹⁰ Sul sistema idroviario padano cfr., tra gli altri, COVINO, 2317 ss.; RIZZA, 416 ss. e CASSESE-SERRANI, 417 ss. che rilevano come nel d.p.r. 616/1977, possono essere rinvenute le funzioni di coordinamento dei poteri legislativi ed amministrativi attribuite, dalla l. 382/1975, all'intesa, quali la determinazione delle modalità di esercizio dei poteri amministrativi, l'emanazione di atti comuni e la creazione di uffici comuni.

¹¹ Sulla portata innovativa del nuovo art. 117, co. 8, Cost., cfr. COVINO, 2319 ss. e BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in GROPPI, OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, 2003, 269 ss.

promuovere la creazione di rapporti di complementarietà, funzionali all'esercizio dell'attività di governo.

La funzionalità dell'intesa, in particolare, viene ricondotta al “*migliore esercizio*” delle competenze regionali come espressamente riferito dall'art. 117, comma 8 Cost. In altre parole, a detto strumento le Regioni fanno ricorso ogni qual volta ciò risulti strumentale all'attività di governo, determinando inevitabilmente il superamento di competenze la cui titolarità era in passato concepita come principio essenzialmente statico¹².

Invero, l'intesa, così come pensata nella legge di riforma, è svincolata dalla previsione - o, meglio, dall'imposizione - da parte del legislatore nazionale, che stabilisce opportunità, oggetto, contenuto e limiti entro cui farvi ricorso, e si muove ben al di là del bisogno di soddisfare interessi di confine che, in quanto compresi in un ambito sovraregionale, nel periodo *ante* riforma necessitavano del previo intervento del governo superiore.

Oggi, infatti, l'intesa è strumento cui la Regione può fare liberamente ricorso in relazione a qualsivoglia oggetto, laddove intenda rispondere ad esigenze proprie, che in quanto vicine a quelle di altra Regione, manifestano l'opportunità di attuare un intervento combinato.

Ed invero, detta opportunità, diventata attualmente ambito della valutazione esclusiva del legislatore regionale, è destinata ad assolvere interessi che sono più semplicemente riconosciuti “*comuni*” a più Regioni.

La definizione fa desumere che, le esigenze dei territori limitrofi possono sì trovare tutela attraverso l'intesa, ma non ne esauriscono il raggio d'azione, che sarà, quindi, destinato ad assumere la portata, di volta in volta prescelta dalle Regioni, nei limiti della

¹² In tal senso TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in GAMBINO, *Il nuovo ordinamento regionale*, 2003, 167 ss., dove la rete, intesa in senso giuridico, viene definita come “*strumento procedurale e istituzionale attraverso il quale si gestisce convenzionalmente il rapporto di complementarietà funzionale fra una pluralità di soggetti pubblici e privati in relazione alla gestione condivisa di interessi comuni*” e denota la scelta di abbandonare un sistema rigidamente gerarchico a favore di un assetto maggiormente pluralista; D'ORAZIO, 900 ss., il quale sottolinea come, in realtà, l'intesa permetta di superare, solo negli effetti, i limiti territoriali, rispettando i vincoli entro i quali è attribuita la competenza regionale.

competenza loro attribuita, che continua pur sempre a delineare il limite oltre il quale l'autonomia regionale non può spingersi¹³.

4. Sotto questo punto di vista l'esempio veneto offre lo spunto per l'applicazione del nuovo modo di concepire l'oggetto dell'intesa. Nel caso di specie, infatti, la cooperazione interregionale, seppur circoscritta all'esercizio delle sole funzioni amministrative (cfr. art. 1 del testo dell'intesa), rimane solo formalmente collegata ad esigenze di confine, a loro volta connesse al disagio sociale ed economico delle popolazioni ivi residenti¹⁴, risultando in realtà in linea con il nuovo modo di interpretare l'ambito della cooperazione interregionale.

Ed invero, una volta elencati i Comuni coinvolti nell'iniziativa (cfr. art. 3 del testo dell'intesa), l'intesa prevede la possibilità di estendere il proprio ambito di operatività anche ad enti di governo locale che, seppur non contigui, sono portatori di interessi collegati alle finalità dell'intesa medesima (cfr. art. 8, § 4 del testo dell'intesa).

Sotto il profilo procedurale, la disposizione di cui al comma 8 dell'art. 117 Cost., introducendo una riserva di legge regionale per la ratifica dell'intesa, nulla ha mutato rispetto all'*iter* già in precedenza adottato.

Sia per le intese di cui alla legge n. 745/1975, sia per quelle concluse ai sensi del d.lgs. 616/1977, infatti, i rispettivi contenuti sono stati allegati alle leggi regionali¹⁵.

In modo del tutto analogo, l'esempio veneto di cui ci si occupa inizia con la firma, nel maggio 2007, da parte dei rappresentanti degli enti autonomi coinvolti, di un Protocollo

¹³ BIFULCO, 270 ss.; D'ORAZIO, 996 ss. che definisce l'intesa come *“un modo o una forma di esercizio della stessa autonomia nei suoi limiti ordinari, poiché il fatto del concorso, in una medesima valutazione politico-legislativa, di più Regioni non muta né la natura né il contenuto dei loro poteri, quali risultano costituzionalmente fissati. Le Regioni, in definitiva, non possono fare insieme quel che non è consentito a ciascuna di esse”*.

¹⁴ Le ragioni che hanno portato alla firma dell'intesa in oggetto si inseriscono nella complessa situazione vissuta dai Comuni di confine tra Veneto e Trentino Alto Adige, che assistono al costante esodo verso condizioni di vita più favorevoli offerte dalla Regione autonoma, da parte di famiglie, studenti, malati e imprese private. Detti Comuni (ad oggi circa 48, alcuni dei quali fautori delle recenti istanze separatiste) si sono riuniti nell'associazione Ass.Comi.Conf. allo scopo di far fronte al disagio socio-economico lamentato.

¹⁵ Cfr. COVINO, 2317 ss. e RIZZA, 416; RIZZA, *Intese, I) Diritto Pubblico*, in *Enc. Giur.*, 1988, 3 ss.; D'ORAZIO, 998 ss.

recante lo schema d'intesa, successivamente approvato dalla Giunta regionale veneta¹⁶, che ne ha, quindi, autorizzato la sottoscrizione, avvenuta nel luglio 2007. E' quindi, seguita la presentazione al Consiglio del relativo Disegno di Legge e l'approvazione nell'Ottobre 2007 con legge n. 31.

Sotto il profilo contenutistico, l'intesa "Veneto-Trento" ha un raggio d'azione delimitato da materie (sviluppo locale, sanità, cultura, alta formazione, istruzione, formazione, infrastrutture e reti di trasporto) rimesse alla potestà legislativa regionale concorrente ed esclusiva. In tale ambito l'intesa sceglie di regolare in modo combinato l'esercizio delle funzioni amministrative nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà – sia orizzontale, che verticale - prevedendo in maniera esplicita il *"partenariato con le forme rappresentative dei territori interessati"*¹⁷, attraverso *"la gestione associata di funzioni e servizi tra comuni anche mediante il coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati [omissis]"*¹⁸ ed assicurando *"il massimo coinvolgimento delle istituzioni locali e degli organismi pubblici e privati interessati nella programmazione e attuazione degli interventi volti alla valorizzazione delle potenzialità locali"*¹⁹.

In linea con le previsioni del disposto costituzionale, l'intesa firmata dalla Regione Veneto prevede l'istituzione di un organo comune²⁰ - una Commissione, affiancata da un Gruppo Tecnico - cui compete la gestione delle attività ivi previste. La Commissione è composta dai presidenti dei due enti e dai rispettivi assessori dei settori coinvolti ed è presieduta a rotazione dal rappresentante di ciascuno di essi.

Appare immediato come la collegialità della Commissione, la posizione paritaria della Regione Veneto e della Provincia Autonoma di Trento nonché la rotazione delle cariche garantiscano la sostanziale parità tra i due enti autonomi.

Nel caso in esame la Commissione si è insediata nel Dicembre 2007, assegnando la guida, per il primo biennio, al presidente della Regione Veneto²¹.

¹⁶ Con deliberazione della Giunta regionale del 22 maggio 2007, n. 1439.

¹⁷ Cfr. art. 1 del testo dell'intesa.

¹⁸ Cfr. art. 3 del testo dell'intesa.

¹⁹ Cfr. art. 3, § 2 del testo dell'intesa.

²⁰ Sull'importanza dell'organo comune creato attraverso l'intesa e sulla possibilità in tal modo di creare un *"terzo livello organizzativo"*, vedi BIFULCO, 270.

²¹ I componenti per la Regione Veneto sono stati designati con deliberazione della Giunta Regionale n. 3937 dell'11 dicembre 2007, cfr. *Bur* n. 3 dell'8/01/08.

Compito della Commissione è l'individuazione degli interventi da attuare, tramite l'adozione di un Programma che *“impegna la Regione e la provincia Autonoma per quanto di competenza, a tutte le azioni di carattere legislativo e amministrativo idonee alla sua realizzazione”*²², che viene assicurata attraverso la conclusione di specifici accordi con i Comuni o i soggetti interessati.

Il tutto in modo analogo al contenuto dell'intesa firmata per la navigazione delle idrovie padane, dove il comitato interregionale paritetico attribuiva a rotazione la presidenza alle Regioni coinvolte, rimettendo ai loro organi esecutivi l'attuazione delle deliberazioni assunte²³. In maniera, tuttavia, diversa dal funzionamento che caratterizzava l'organo comune creato per la regolamentazione degli istituti zooprofilattici interregionali, la cui partecipazione è stata, in alcuni casi, proporzionalmente commisurata all'apporto economico dei singoli enti²⁴.

Non resta che vedere se la capacità politica e la cooperazione sino a questo momento dimostrate dalla Regione Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento, saranno in grado di tradursi in interventi concreti nell'ambito delle competenze legislative e amministrative loro attribuite dalla carta costituzionale, attraverso il coinvolgimento dei governi locali - e, più in generale, di tutte le parti in causa - nel contesto dell'autonomia ridisegnata dalla legge costituzionale di riforma e dei principi ad essa connessi.

²² Cfr. art. 5, §2 del testo dell'intesa.

²³ Cfr. RIZZA, 416.

²⁴ E' il caso dell'istituto zooprofilattico interregionale di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, su cui si sofferma RIZZA, 417.